



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.6.2004
COM (2004) 429 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

over een betere toegang tot informatie voor de rechtshandhavingsinstanties

INHOUDSOPGAVE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT OVER EEN BETERE TOEGANG TOT INFORMATIE VOOR DE RECHTSHANDHAVINGSINSTANTIES	3
HOOFDSTUK I – INLEIDING, GRONDGEDACHTEN EN BELEIDSCONTEXT	3
HOOFDSTUK II – EEN BETERE TOEGANG TOT GEGEVENS: INTRODUCTIE VAN HET CONCEPT VAN EEN OP INLICHTINGEN GEBASEERDE RECHTSHANDHAVING OP EU-NIVEAU	5
2.1. Strategische doelstellingen.....	5
2.2. Belangrijkste elementen van een effectieve toegang tot en verzameling, opslag, analyse en uitwisseling van gegevens en informatie.....	6
2.2.1. Beginsel van een gelijkwaardige toegang tot gegevens voor de rechtshandhavingsinstanties	6
2.2.2. Vaststelling van de toegangsvoorwaarden	7
2.2.3. Gegevensverzameling	7
2.2.4. Gegevensuitwisseling en -verwerking	8
2.2.5. Onderzoek	9
2.3. Belangrijkste elementen van een effectieve op inlichtingen gebaseerde rechtshandhavingscapaciteit op EU-niveau	9
2.4. Versterking van vertrouwen.....	11
HOOFDSTUK III – WETGEVINGSINITIATIEVEN IN VERBAND MET DEZE MEDEDELING.....	12

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT OVER EEN BETERE TOEGANG TOT INFORMATIE VOOR
RECHTSHANHAVINGSINSTANTIES
(EU-INFORMATIEBELEID)**

HOOFDSTUK I – INLEIDING, MOTIVATIE EN BELEIDSCONTEXT

Overzicht

In de verklaring van de Europese Raad over terrorisme¹ wordt de Raad opgedragen wetgevingsmaatregelen te bestuderen die de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten vereenvoudigen. De Commissie wordt verzocht op de bijeenkomst van de Europese Raad in juni voorstellen in te dienen in verband met de uitwisseling van persoonsgegevens en het gebruik van passagiersgegevens met het oog op de bestrijding van het terrorisme. De Commissievoorstellen dienen tevens bepalingen te omvatten op grond waarvan de nationale rechtshandavingsinstanties toegang kunnen krijgen tot de Europese informatiesystemen.

Deze mededeling vormt een eerste bijdrage van de Commissie waarin zij ingaat op het verzoek van de Raad.

In deze mededeling beschrijft de Commissie welke elementen van essentieel belang zijn om te komen tot een vrij informatieverkeer tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, dat tevens gestructureerder verloopt dan tot nu toe het geval is geweest. Momenteel bestaan er belemmeringen voor dit vrije informatieverkeer, die voor de Raad onder meer aanleiding zijn om de derde ronde van wederzijdse beoordelingen te wijden aan de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen Europol en de lidstaten en tussen de lidstaten onderling. De fragmentatie van informatie en het gebrek aan een duidelijk beleid inzake informatiekanaalen belemmeren de uitwisseling van informatie. Het komt erop aan een oplossing te vinden voor de verspreiding van informatie over verschillende ministeries in een lidstaat, maar ook voor de juridische, technische en praktische problemen die een uitwisseling ervan tussen de lidstaten belemmeren. Om van deze belemmeringen een preciezer beeld te krijgen, stelt de Commissie voor om een volledige inventarisatie te maken van de voorwaarden voor de toegang tot informatie en een brede, open raadpleging te houden met alle belanghebbenden en met name de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming daarbij te betrekken. Ook wil de mededeling de mogelijkheden aanreiken waarmee grote dreigingen, zoals terrorisme, kunnen worden afgewend. Daartoe wordt het concept van een op inlichtingen gebaseerde rechtshandhaving op EU-niveau geïntroduceerd. Er wordt aangegeven langs welke weg een en ander kan worden verwezenlijkt en er worden wetgevingsmaatregelen aangekondigd die een oplossing moeten bieden voor bepaalde juridische problemen. In deze mededeling ligt het accent op verbetering van de toegang tot noodzakelijke en relevante informatie en op de brede concepten voor de introductie van een op inlichtingen gebaseerde rechtshandhaving op EU-niveau. Dit zal ook gevolgen hebben voor de internationale rol die de EU kan gaan spelen.

¹ Europese Raad van 25 maart 2004: *Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme*.

Deze twee elementen vormen de bouwstenen voor het EU-informatiebeleid voor rechtshandhaving. Gemeenschappelijke actie op deze gebieden zal ertoe bijdragen dat geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand wordt gebracht waarin het vrije verkeer van personen ook in het aangezicht van de nieuwe veiligheidsuitdagingen die terrorisme en andere vormen van zware en georganiseerde misdaad voor de EU als geheel vormen, gewaarborgd blijft. Een doeltreffende rechtshandhaving moet gebaseerd zijn op de eerbiediging van mensenrechten en fundamentele vrijheden zoals die beschermd worden door de internationale, Europese en grondwettelijke tradities die alle lidstaten gemeen hebben. Verder zal de Commissie bij de uitwerking van dit beleid ervoor zorgen dat rekening wordt gehouden met het communautaire recht en de communautaire beleidsterreinen. Met name mag zo'n beleid niet leiden tot rechtsonzekerheid of een buitensporige economische belasting voor het bedrijfsleven.

De Commissie roept de lidstaten en de betrokken partijen op hun medewerking te verlenen aan samenwerkingsmaatregelen die bepaald als gedurfd kunnen worden aangemerkt:

ten eerste moeten stappen worden gezet om de noodzakelijke en relevante gegevens en informatie toegankelijk te maken voor de rechtshandavingsinstanties in de EU om terrorisme en andere vormen van zware of georganiseerde misdaad, alsmede de dreiging die ervan uitgaat, te voorkomen en te bestrijden. Wat dit betreft, mag niet worden vergeten dat criminele handelingen vaak niet in de categorie "zwaar" of "georganiseerd" lijken te vallen, maar wel tot zware of georganiseerde misdaad kunnen leiden of daarmee in verband kunnen worden gebracht;

ten tweede moeten op EU-niveau hoogwaardige criminele inlichtingen worden verkregen en in de praktijk worden gebruikt. Mede door de kennis die in dit proces beschikbaar komt, zullen op politiek niveau in de EU geconcentreerd prioriteiten bij de rechtshandhaving kunnen worden gesteld en zullen de rechtshandavingsinstanties effectief de strijd kunnen aangaan met de misdaden en dreigingen die de levens, fysieke integriteit en veiligheid van onze burgers in gevaar brengen;

ten derde moet het vertrouwen tussen de handavingsinstanties worden versterkt. De invoering van gemeenschappelijke voorwaarden voor bijvoorbeeld de toegang tot gegevenssystemen en het delen van knowhow zullen bijdragen tot de oprichting van een gemeenschappelijk platform voor informatiebeleid, met name doordat objectieve belemmeringen voor een effectieve uitwisseling van informatie en inlichtingen uit de weg worden geruimd.

Een aantal overwegingen vormen de drijvende kracht achter het EU-informatiebeleid voor rechtshandhaving. Ze houden verband met: het groeiende besef dat de EU kwetsbaar is voor dreigingen omdat ze bijvoorbeeld afhankelijk is van onderling verbonden netwerken en terroristische activiteiten daarvoor een gevaar kunnen vormen; de noodzaak om een grotere informatiestroom tussen de bevoegde instanties tot stand te brengen; de voordelen van nieuwe technologie en op kennis gebaseerde technieken bij de bevordering van rechtshandavingsmaatregelen, maar ook bij de verbetering van de bescherming en veiligheid van gegevens en de daarmee samenhangende monitoring- en toezichtmechanismen.

Deze mededeling is bedoeld om de informatie-uitwisseling te verbeteren tussen alle rechtshandavingsinstanties, dus niet alleen de politiediensten, maar ook de douanediens- ten, financiële-inlichtingeneenheden, gerechtelijke instanties, instanties van het openbaar ministerie en alle andere publieke instanties die deel hebben in het proces dat varieert van een

vroegtijdige opsporing van veiligheidsdreigingen en misdrijven tot de veroordeling en bestraffing van de daders. Het staat buiten kijf dat de nationale veiligheids- en inlichtingendiensten daarin een essentiële rol spelen. Hieronder volgt een beschrijving van de talrijke onderling samenhangende problemen waaraan het EU-informatiebeleid voor rechtshandhaving iets wil doen.

Ten slotte moet vanwege het internationale karakter van het probleem van terrorisme en georganiseerde misdaad dat aangepakt moet worden, rekening worden gehouden met de externe dimensie. Andere landen hebben hun eigen informatiebeleid voor rechtshandhaving ontwikkeld of gaan dat misschien doen. Er hebben zich al gevallen voorgedaan waar een dergelijk beleid gevolgen heeft voor de burgers en economische actoren van de EU. Ook kunnen wederkerigheidsaspecten een rol gaan spelen. Multilaterale oplossingen moeten eventueel worden gezocht in gespecialiseerde fora. Ook moet rekening worden gehouden met de gevolgen van het EU-beleid voor de onderdanen van derde landen zodat gewaarborgd is dat de samenwerking met derde landen op het gebied van rechtshandhaving niet wordt geschaad en de rechten van de burgers zonder aanzien des persoons worden geëerbiedigd.

Ten eerste is dit beleid erop gericht de noodzakelijke en relevante gegevens en informatie toegankelijk te maken voor rechtshandavingsinstanties, teneinde terrorisme en andere vormen van zware of georganiseerde misdaad, alsmede de dreiging die ervan uitgaat, te voorkomen en te bestrijden². Ten tweede zal van het beleid een stimulans uitgaan op de verkrijging op EU-niveau van hoogwaardige criminele inlichtingen die de politieke besluitvormers en rechtshandavingsinstanties van nut kunnen zijn bij een effectieve bestrijding van deze misdaden. Ten derde zal het ertoe bijdragen dat het vertrouwen tussen de bevoegde instanties wordt versterkt. Bij de ontwikkeling van dit beleid zal ook rekening worden gehouden met de communautaire beleidsterreinen en rechtsinstrumenten; met name zullen de fundamentele rechten volledig worden geëerbiedigd.

Het informatiebeleid moet rekening houden met de volgende elementen:

- het **veiligheidsprobleem** vereist gemeenschappelijke en geconcentreerde actie op ongekende schaal; de belanghebbenden zijn de nationale rechtshandavingsinstanties, de nationale regeringen, de Europese uitvoerende en wetgevende macht en andere organen op Europees en internationaal niveau;
- wat de **mensenrechten** betreft, moet een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds de eerbiediging van de fundamentele rechten, waaronder het recht op een solide gegevensbescherming, en anderzijds een zeer effectief gebruik van rechtshandavingsinformatie dat gericht is op de waarborging van de openbare belangen, zoals de nationale veiligheid en de voorkoming, opsporing en vervolging van misdrijven;
- wat de **technologie** betreft, zijn compatible informatiesystemen nodig die beveiligd zijn tegen onrechtmatige toegang en die de gegevens beschermen. In dit verband wordt ook gedacht aan de monitoring van en controle op de gegevensverwerking en aan de toetsing van onderzoek. De toetsing van de criminaliteitsbestendigheid van informatietechnologieën zou de zwakke punten ervan en de mogelijkheden die deze bieden

² In deze mededeling worden onder "gegevens" of "informatie" steeds "gegevens, informatie en inlichtingen" verstaan, tenzij anders aangegeven; met "inlichtingen" worden criminele inlichtingen bedoeld.

voor criminele activiteiten aan het licht moeten brengen en gericht moeten zijn op gegevensanalyses, zoals risicobeoordelingen en profielbeschrijvingen;

- om een effectieve **samenwerking** te vergemakkelijken, zijn gemeenschappelijke normen voor de verzameling, opslag, analyse en uitwisseling van informatie van doorslaggevend belang voor de versterking van het vertrouwen tussen de bevoegde instanties op nationaal én EU-niveau;
- voor de **uitvoering** van een gefaseerde aanpak zullen samenwerkingsmaatregelen noodzakelijk zijn die op de lange termijn zijn gericht en een lange duur hebben.

HOOFDSTUK II – EEN BETERE TOEGANG TOT GEGEVENS: INTRODUCTIE VAN HET CONCEPT VAN EEN OP INLICHTINGEN GEBASEERDE RECHTSHANDHAVING OP EU-NIVEAU

2.1. Strategische doelstellingen

Het doel van deze mededeling is de vaststelling van een EU-informatiebeleid voor rechtshandhaving dat een bijdrage zal leveren aan de realisatie van de doelstellingen van artikel 29 van het VEU doordat in het kader van de **bestaande samenwerking op het gebied van rechtshandhaving** betere informatie langs veilige kanalen wordt verstrekt en de basis wordt gelegd voor een **effectieve op inlichtingen gebaseerde rechtshandhaving** op lokaal, nationaal en Europees niveau, met als steunpilaar de noodzakelijke **versterking van vertrouwen**. Het beleidsplan omvat juridische, technische en organisatorische maatregelen die samen de rechtshandhavingsinstanties een samenwerkingskader bieden dat de toegang tot en de verwerking van gegevens die voor de rechtshandhaving van belang zijn, alsmede de verkrijging van criminele inlichtingen vergemakkelijkt.

Goed beschouwd is het informatiebeleid gericht op:

- een optimalisering van de toegang tot informatie met het oog op de bevordering van de belangrijkste rechtshandhavingsactiviteiten en met het oog op de verkrijging van criminele inlichtingen;
- de waarborging dat gegevens die voor andere dan rechtshandhavingsdoeleinden zijn verzameld, beschikbaar zijn zolang dit passend en noodzakelijk is en in verhouding staat tot het nagestreefde doel³;
- de ontwikkeling van gemeenschappelijke horizontale normen voor de toegang tot en het wissen van gegevens, voor de geheimhouding van informatie en voor de betrouwbaarheid, veiligheid en bescherming van gegevens; bij de reeds bestaande horizontale normen op dit gebied: de bevordering van een effectief gebruik ervan; de ontwikkeling van interoperabiliteitsnormen voor nationale en internationale gegevensbanken;
- de vaststelling van gemeenschappelijke inlichtingenformaten ten behoeve van de politieke en operationele besluitvorming, alsmede de bevordering van de ontwikkeling en het gebruik van gelijkwaardige methoden voor de analyse van bijvoorbeeld criminele

³ Vier lidstaten hebben op de JBZ-Raad van april 2004 een wetgevingsvoorstel voor het bewaren van gegevens ingediend. De Commissie is voornemens hierover een openbare raadpleging te houden.

netwerken, criminele dreigingen, risico's en profielen, die moet worden aangevuld met evaluaties van de economische schade;

- het leggen van de grondslag voor een prioriteitsbepaling bij de verzameling en analyse van informatie op EU-niveau, waarna wordt gekozen voor de beste handelwijze om binnen de gestelde prioriteiten terrorisme en andere vormen van zware of georganiseerde misdaad, alsmede de dreiging die daarvan uitgaat, te voorkomen en te bestrijden;
- de bevordering van een op samenwerking gebaseerde en gecoördineerde rechtshandhaving om terroristische activiteiten en activiteiten in verband met andere vormen van zware of georganiseerde misdaad te voorkomen, onderzoeken of te bestrijden.

Een betere toegang tot gegevens, informatie en inlichtingen zal de rechtshandhaving in de lidstaten en op Europees niveau ten goede komen in die zin dat terrorisme en andere vormen van zware of georganiseerde misdaad, alsmede de dreiging die daarvan uitgaat, daardoor beter kunnen worden voorkomen of bestreden. Bij een methodische analyse die is gericht op de verkrijging van hoogwaardige criminele inlichtingen zal nog extra toegevoegde waarde worden gecreëerd. Ten behoeve van een op inlichtingen gebaseerde rechtshandhaving in de EU moeten voor de nationale inlichtingensystemen minimumnormen worden vastgesteld die onderling verenigbare analyses van een bepaalde dreiging in Europees verband mogelijk maken.

2.2. Belangrijkste elementen van een effectieve toegang tot en verzameling, opslag, analyse en uitwisseling van gegevens en informatie

2.2.1. Beginsel van een gelijkwaardige toegang tot gegevens voor de rechtshandhavingsinstanties

De eerste hoofddoelstelling van het informatiebeleid voor rechtshandhaving is de totstandbrenging van een vrij verkeer van informatie tussen de rechtshandhavingsinstanties, met inbegrip van Europol en Eurojust. Momenteel kan een rechtshandhavingsinstantie alleen de in eigen land toegankelijke gegevensbanken doorzoeken. Als deze instantie echter toegang wil tot informatie van een rechtshandhavingsinstantie uit een andere lidstaat, levert dit echter dusdanige problemen op dat de gegeven informatie in de praktijk voor haar helemaal niet toegankelijk is.

Het informatiebeleid beoogt deze informatie in de praktijk toegankelijk te maken voor alle rechtshandhavingsinstanties in de EU, met inbegrip van Europol en Eurojust, zodat ze met inachtneming van de beginselen van de rechtsstaat hun taken beter kunnen uitoefenen.

Het beginsel dat het informatiebeleid introduceert om een oplossing te bieden voor de in het vorige hoofdstuk beschreven problemen, is dat van het "**recht op gelijkwaardige toegang tot gegevens**". Dit houdt in dat de rechtshandhavingsinstanties en de voor de rechtshandhaving verantwoordelijke ambtenaren het recht krijgen op toegang tot gegevens en gegevensbanken van een andere EU-lidstaat onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de rechtshandhavingsinstanties in dat land. Uit dit recht vloeit logisch voort dat de voor de rechtshandhaving verantwoordelijke ambtenaren in een bepaalde lidstaat hun collega's uit andere landen toegang moeten verlenen tot de eigen informatie onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor henzelf gelden.

Dit houdt in dat de lidstaten zich op een EU-model vastleggen dat zaken omvat als de synchronisatie van dreigingsanalyses op basis van een gemeenschappelijke methodiek en de systematische onderbouwing van dreigingsanalyses met sectorale kwetsbaarheidstudies.

Het beginsel van gelijkwaardige toegang houdt de erkenning in dat:

- de veiligheid van de Unie en haar burgers een gezamenlijke verantwoordelijkheid is;
- de lidstaten van elkaar afhankelijk zijn bij de handhaving van wetgeving ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere vormen van zware of georganiseerde misdaad, alsmede van de dreiging die daarvan uitgaat;
- rechtshandhavingsinstanties in de ene lidstaat dezelfde taken vervullen en dezelfde informatiebehoefte hebben als die in andere lidstaten;
- rechtshandhavingsinstanties die bij de uitoefening van hun taken gegevens raadplegen of gegevensbanken doorzoeken en daarbij binnen de grenzen van de gemeenschappelijke normen voor de bescherming en veiligheid van gegevens blijven, rechtmatig handelen.

In beginsel mag het recht op gelijkwaardige toegang geen afbreuk doen aan de effectiviteit van bestaande instrumenten voor wederzijdse rechtshulp. Eventuele juridische gevolgen zullen zorgvuldig bestudeerd moeten worden.

Op basis van gemeenschappelijke normen, waaronder normen voor de bescherming en veiligheid van gegevens, moeten transparante en duidelijke voorwaarden worden opgesteld waaronder alle rechtshandhavingsinstanties in de EU toegang krijgen tot de noodzakelijke en relevante informatie. De lidstaten zullen verantwoordelijk zijn voor de invoering van deze voorwaarden. Na de vaststelling van de toegangsvoorwaarden tijdens de inventarisatie (zie onder 2.2.2) zal een monitoringsysteem voor de invoering ervan worden opgezet. De voornaamste belemmeringen bij de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsinstanties kunnen alleen effectief worden aangepakt als de lidstaten zich nadrukkelijk vastleggen op concrete maatregelen om een Europees model voor criminele inlichtingen op te zetten (zie onder 2.3). Het Europese informatiebeleid beoogt invoering van het beginsel van gelijkwaardige toegang tot de noodzakelijke en relevante gegevens en informatie voor de rechtshandhavingsinstanties in de EU. De Commissie zal met de lidstaten de bestaande belemmeringen in kaart brengen en op basis van de resultaten nagaan of bij de Raad en het Europees Parlement een wetgevingsvoorstel voor de invoering van dit beginsel op EU-niveau moet worden ingediend.

2.2.2. Vaststelling van de toegangsvoorwaarden

De Commissie stelt voor een volledige inventarisatie uit te voeren op basis van de beschikbare en door de lidstaten verstrekte informatie, om te achterhalen:

- welke gegevens of gegevensbanken voor de rechtshandhavingsinstanties in eigen land toegankelijk zijn en welke gegevens en gegevensbanken in het buitenland door hen geraadpleegd worden (dit geldt ook voor geïndexeerde gegevensbanken) (*inhoud*);
- wat het doel van de gegevenbank is (*omschrijving van het doel*);
- welk soort rechtshandhavingsinstantie toegang tot deze gegevens heeft (*gebruikers*);

- onder welke voorwaarden de desbetreffende instanties toegang tot deze gegevens en gegevensbanken hebben (*toegangsprotocol*);
- welke technische eisen gesteld worden aan de toegang tot deze gegevens en gegevensbanken (*technische protocollen*);
- hoe vaak de gegevens en gegevensbanken worden geraadpleegd (*relevantie*);
- welke gegevens of gegevensbanken voor de rechtshandhavingsinstanties van belang zijn, maar niet door hen geraadpleegd kunnen worden; welke gegevensbeschermingsvoorschriften van toepassing zijn (*vaststelling van de behoeften*).

De Commissie is voornemens:

- *vóór het eind van 2004 te starten met een inventarisatie van de behoeften en beperkingen wat de toegang van rechtshandhavingsinstanties tot gegevens en gegevensbanken betreft;*
- *opdracht te geven tot een studie naar de juridische voorschriften en voorwaarden (met inbegrip van IT-oplossingen) voor de toegang tot gegevens over de handhaving van rechts- en andere regels, naar de gegevensbeschermingsprocedures en naar de voorschriften voor de veiligheid van gegevens.*

2.2.3. Gegevensverzameling

De rechtshandhavingsinstanties in de EU hanteren een uiteenlopende aanpak voor de verzameling en categorisatie van gegevens en informatie. Op dit moment bestaat er geen centraal overlegorgaan dat zich bezighoudt met de vertrouwelijkheid van de verschillende informatiebronnen.

De eerste en belangrijkste informatiebron is de gegevensverzameling van de rechtshandhavingsinstanties. De toegang tot niet voor rechtshandhavingsdoeleinden verzamelde gegevens is een andere beleidskwestie. Met het oog op de mogelijke gevolgen voor de beheerders en gebruikers en voor de communautaire wetgeving en beleidsterreinen is een brede en open raadpleging van alle belanghebbenden noodzakelijk.

Een beheerssysteem voor de verschillende toegangsrechten, zoals gemeenschappelijke *Europese normen voor toegangsrechten op geclassificeerde informatie*, een gezamenlijk systeem van *gebruikersprofielen* om de talrijke toegangsrechten te beheren, en een gewaarmerkte registratiewijze voor bevoegde gebruikers (vgl. de zogeheten *user accounts*) zouden de basis vormen voor een effectief toegangsbeheer. Gebruikersprofielen kunnen ook worden gebruikt voor een systematische monitoring en controle van de toegang tot en de verwerking van gegevens die in *logbestanden en controlespoorsystemen* kunnen worden bewaard.

De Commissie is voornemens opdracht te geven tot studies waarvan de resultaten zullen worden gebruikt voor: de onderbouwing van wetgevende en niet-wetgevende initiatieven op het gebied van minimumnormen voor de verzameling van gegevens; de uitwerking van gemeenschappelijke procedurele normen voor de classificatie van de vertrouwelijkheid en de betrouwbaarheid van gegevens; de uitwerking van gemeenschappelijke normen voor toegangsrechten op geclassificeerde informatie en voor gebruikersprofielen.

Verder zal de Commissie in het kader van het EU-forum voor de preventie van georganiseerde misdaad raadplegingen en multidisciplinaire workshops organiseren over publiek-private partnerschappen en met name over de toegang tot niet voor handhavingsdoeleinden verzamelde gegevens.

2.2.4. Gegevensuitwisseling en -verwerking

Naast de verschillende manieren om toegang te krijgen tot gegevens en gegevensbanken op basis van het beginsel van een gelijkwaardige toegang, kunnen de bestaande gegevens en gegevensbanken ook beter toegankelijk worden gemaakt door deze aan elkaar te koppelen of centrale gegevensbanken op te zetten. In dit verband heeft de Europese Raad⁴ de Commissie verzocht "voorstellen in te dienen voor betere interoperabiliteit tussen de Europese databanken (SIS II, VIS en Eurodac) ... om de voordelen daarvan binnen hun respectieve juridische en technische werkkaders te benutten bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme"⁵. Voor verbetering van de interoperabiliteit moet rekening worden gehouden met de geldende juridische gegevensbeschermingsvoorschriften.

De Commissie is van mening dat het opzetten van interoperabele en onderling verbonden EU-systemen voor de toekomst de enig haalbare optie is. Een conceptueel uitgebreide IT-architectuur die de nationale, Europese en internationale systemen integreert, biedt op lange termijn aanzienlijke besparingen, synergieën en beleidsmogelijkheden, zowel op het gebied van criminele inlichtingen als in de bredere context van een Europese veiligheidsstrategie in ontwikkeling.

Er moeten gefaseerd geharmoniseerde gegevensformaten en toegangsregels voor de diverse systemen worden ontwikkeld. Bij vroegtijdige raadplegingen van belanghebbenden door de Commissie⁶ zijn al een aantal zaken naar voren gekomen die een belemmering kunnen vormen voor de uitwisseling van informatie. Met name blijkt er een gebrek te bestaan aan:

- gemeenschappelijke normen en voorwaarden voor de gegevensverwerking;
- gemeenschappelijke normen voor de toegankelijkheid van gegevens;
- onderling verenigbare definities en misdaadstatistieken;
- compatibiliteit tussen de door de rechtshandavingsinstanties gebruikte IT-technologieën;
- een cultuur van samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties (buiten de institutionele kaders);
- samenwerking tussen de publieke en private sector;
- gemeenschappelijke gegevensbeschermingsvoorschriften, alsmede een gemeenschappelijk kader voor de veiligheid van gegevens.

De Commissie is voornemens met een mededeling te komen waarin wordt onderzocht hoe de voornaamste belemmeringen voor de gegevensuitwisseling effectief uit de weg kunnen worden geruimd. Zo nodig wordt de mededeling geflankeerd door wetgevingsinitiatieven.

⁴ Europese Raad van 25 maart 2004: *Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme*.

⁵ De Commissie zal hierover een aparte mededeling opstellen.

⁶ Verklaring van Dublin en conclusies van de bijeenkomsten van het Forum voor de preventie van georganiseerde misdaad.

2.2.5. Onderzoek

In de huidige Europese onderzoeksprogramma's wordt ook de veiligheid van informatie- en communicatiesystemen en de desbetreffende infrastructuur bestudeerd. De Commissie heeft al onderzocht of er meer vaart gezet moet worden achter de uitwerking van een op vergroting van de veiligheid van de Europese burger gericht Europees programma voor veiligheidsonderzoek via een voorbereidende actie op het gebied van veiligheidsonderzoek⁷. Met deze actie, die is vastgesteld voor de jaren 2004-2006 (begroting 65 miljoen EUR) zou dan onderzoek naar de mogelijkheden voor een uitgebreid Europees veiligheidsprogramma vanaf 2007 worden gesteund en gefinancierd.

Terrorisme en georganiseerde misdaad worden aangemerkt als de twee zaken waarover de burgers in Europa zich de meeste zorgen maken (80% van hen noemen terrorisme en georganiseerde misdaad hun grootste angst). Momenteel wordt in onderzoeksprogramma's te weinig aandacht besteed aan criminele-inlichtingensystemen of aan rechtshandhaving. Daarom moeten naast de bestaande programma's specifieke onderzoeksmaatregelen worden ontwikkeld. Ook kunnen in het kader van het AGIS-programma onderzoeksactiviteiten gefinancierd worden.

- *Bevordering van onderzoek naar veilige en vertrouwelijke communicatiekanalen in het kader van het AGIS-programma*
- *Een begin maken met de ontwikkeling van normen voor een veilige uitwisseling van informatie, met name tussen de rechtshandavingsinstanties*
- *Onderzoek starten naar het gebruik en de invoering van Europese criminele-inlichtingensystemen en dus ook naar gemeenschappelijke normen voor metagegevens, naar een veilige gegevensuitwisseling, verbetering van gegevensbeschermingsinstrumenten, automatisering van analyses, alsmede naar methoden voor dreigings- en risicoanalyses en voor profielbeschrijvingen.*

2.3. Belangrijkste elementen van een effectieve op inlichtingen gebaseerde rechtshandhavingscapaciteit op EU-niveau

De tweede hoofddoelstelling van het informatiebeleid is de presentatie van voorstellen om stappen te zetten op weg naar een op inlichtingen gebaseerde rechtshandhaving op EU-niveau. Criminele inlichtingen komen de bevoegde instanties van pas bij de uitvoering van hun strategische of operationele taken die gericht zijn op de voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere zware of georganiseerde misdaad, alsmede van de dreiging die ervan uitgaat⁸. De invoering van een Europees model voor criminele inlichtingen maakt een effectieve rechtshandhaving en uitbreiding van de samenwerkingsmaatregelen mogelijk. In dit verband wordt ook gedacht aan bijvoorbeeld de synchronisatie van dreigingsanalyses op basis van een gemeenschappelijke methodiek, de systematische onderbouwing van dreigingsanalyses met sectorale kwetsbaarheidstudies en het uittrekken van de vereiste financiële en personele middelen.

Het EU-informatiebeleid voor rechtshandhaving heeft ten doel **de noodzakelijke informatie beschikbaar te maken voor een EU-netwerk voor criminele inlichtingen** om in EU-

⁷ COM(2004) 72 definitief.

⁸ *Criminele inlichtingen* worden onderverdeeld in strategische en operationele (of tactische) inlichtingen. Strategische inlichtingen verschaffen inzicht in de vraag *welke* dreigingen en misdaden moeten worden aangepakt, terwijl operationele inlichtingen een tactische leidraad bieden voor *de wijze waarop* deze het best kunnen worden aangepakt en geprioriteerd.

verband hoogwaardige criminele inlichtingen te verkrijgen die resulteren in periodieke strategische en operationele EU-analyses. De beschikbaarheid van het informatiesysteem van Europol zal ook een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van een dergelijke inlichtingencapaciteit op EU-niveau.

De hieronder beschreven stappen zouden moeten leiden tot een situatie waarin de besluitvormers meteen kunnen beschikken over strategische analyses, zodat prioriteiten bij de rechtshandhaving zo vaak als nodig is kunnen worden bijgesteld. Daarnaast komen operationele analyses beschikbaar voor de task force van de hoofden van politie (CPTF), die daarmee de best beschikbare tactische kennis in handen heeft om dreigingen of misdaad, waaronder terrorisme, overeenkomstig de prioriteiten van de Raad te voorkomen of te bestrijden.

Op dit moment laten de rechtshandavingsinstanties in de EU zich niet leiden door criminele inlichtingen die gericht zijn op de veiligheid van de EU als geheel. Tegenwoordig moeten de burgers in de EU evenwel dringend worden beschermd tegen nieuwe veiligheidsrisico's en – dreigingen. Daarom moeten op EU-niveau snel strategische en operationele analyses beschikbaar komen. Wel moeten bij de uitwisseling van inlichtingen de beginselen van de rechtsstaat en de fundamentele rechten van het individu worden geëerbiedigd.

Daarom wordt de volgende tweefasenaanpak nagestreefd:

- op korte termijn moeten de criminele-inlichtingendiensten maandelijks bijeenkomen, eventueel onder leiding van Europol, om hun nationale strategische en operationele analyses te bespreken. Europol moet van haar kant alle inlichtingen inbrengen waarover zij kan beschikken. De daaruit voortvloeiende inlichtingen moeten worden gecollationeerd om voor de EU bijvoorbeeld tweemaal per jaar strategische analyses en eenmaal per maand operationele analyses op te stellen. Aan de hand van de strategische analyses kan de Raad prioriteiten stellen bij de rechtshandhaving. De operationele analyses moeten door de CPTF worden doorgegeven aan de operationele niveaus binnen de nationale rechtshandavingsorganisaties;

daarbij moet in eerste instantie worden geput uit informatie waartoe de nationale criminele-inlichtingendiensten en Europol op grond van de huidige wetgeving toegang hebben, en gebruik worden gemaakt van de beschikbare analytische hulpmiddelen;

- op langere termijn kunnen de nationale criminele-inlichtingendiensten op basis van de relevante in de Unie beschikbare rechtshandavingsgegevens starten met de verkrijging van criminele inlichtingen met behulp van gestandaardiseerde analytische hulpmiddelen;

het belang van Europol zou dan toenemen, omdat gegevens en procedures een meer Europees karakter krijgen. Dat levert criminele inlichtingen van een superieure kwaliteit op omdat ze meer gestandaardiseerd zijn en derhalve op bredere schaal worden begrepen. De relaties tussen Europol, de Raad en de CPTF moeten worden aangepast aan de veranderende omstandigheden. Op dat moment zal de EU in de positie zijn om zich internationaal te doen gelden als rechtshandavingspartner met een eigen karakter en eigen kwaliteiten.

De Commissie is voornemens te onderzoeken welke stappen nodig zijn om ervoor te zorgen dat er tijdig betrouwbare analyses van criminele inlichtingen beschikbaar komen. Zij wil vóór het eind van 2005 dienaangaande een verslag bij de Raad indienen.

De Raad zal prioriteiten stellen op basis van de strategische analyses van de groep voor criminele inlichtingen. De operationele analyses zouden het mogelijk moeten maken concrete resultaten te bereiken, zoals arrestaties, beslaglegging op of verbeurdverklaring van de opbrengst van criminele activiteiten of pogingen om een criminele groepering te ontmantelen.

Algemeen gebruikte inlichtingenmethoden moeten zo geformatteerd worden dat ze niet alleen kunnen worden gebruikt op algemeen EU-niveau, maar ook voor de aanpak van specifieke transnationale of regionale zaken (bijv. in het kader van de task force inzake georganiseerde misdaad in het Oostzeegebied). De Commissie en Europol moeten onderzoek verrichten naar de verschillende methoden die in gebruik zijn bij de nationale criminele-inlichtingendiensten, en vóór het eind van 2005 met een voorstel komen voor een Europese analytische methodiek voor criminele inlichtingen. In dit verband kan CEPOL worden gevraagd voor analisten van criminele inlichtingen een bijscholingsprogramma samen te stellen dat is gericht op het gebruik van deze methoden, en voor het hogere management een bijscholingsprogramma dat gericht is op een optimaal gebruik van operationele analyses. De gewoonlijk gebruikte analytische methoden⁹ zouden resultaten moeten opleveren die kunnen worden gebruikt voor strategische en operationele analyses op EU-niveau.

- ***De Raad kan zijn goedkeuring hechten aan de ideeën in deze mededeling en maatregelen treffen om ze uit te voeren.***
- ***Onder leiding van Europol moeten vertegenwoordigers van de criminele-inlichtingendiensten van de lidstaten nationale strategische en operationele analyses uitwerken.***
- ***De Raad kan de lidstaten verzoeken inlichtingen beschikbaar te maken voor Europol, en Europol opdragen een uitgebreide dreigingsanalyse uit te werken. De douane- en grenscontrolediensten kan de instructie worden gegeven de verkrijging van inlichtingen met Europol te coördineren.***
- ***Er moeten gemeenschappelijke definities voor misdaadstatistieken en verslagleggingsnormen worden ontwikkeld.***
- ***Er moeten – eventueel onder leiding van Europol – gemeenschappelijke analysemethoden voor de verkrijging van inlichtingen op EU-niveau worden ontwikkeld.***

2.4. Versterking van vertrouwen

De derde hoofddoelstelling van het informatiebeleid is de versterking van het vertrouwen tussen de Europese met de rechtshandhaving belaste instanties, ambtenaren en partners door een basis te leggen voor gedeelde waarden, normen en beleidsrichtsnoeren.

De invoering van gemeenschappelijke normen is van essentieel belang voor de vorming van een klimaat van vertrouwen bij de verzameling van, toegang tot en uitwisseling van informatie (zie met name onder 2.2). Gemeenschappelijke normen voor de toegang tot en verwerking van gegevens, alsmede onderling verenigbare methodieken voor de analyse van dreigingen, risico's en profielen zullen de onmisbare basis vormen voor een effectieve

⁹ Bij deze methoden gaat het om analyses van resultaten, criminaliteitspatronen, criminele markten, criminele netwerken, risico's (welke worden gebruikt als een beheersinstrument op zich), gerichte profielen (vaak ook wel profielbeschrijvingen genoemd), profielen van criminele bedrijven en demografische en sociale trends.

uitwisseling van informatie en inlichtingen op strategisch en operationeel niveau. Deze maatregelen zullen alleen effect sorteren bij aanhoudende politieke steun voor de totstandbrenging van een **gemeenschappelijke rechtshandhavingsruimte** in de EU op basis van onderling verenigbare nationale criminele-inlichtingensystemen die samen een conceptueel geïntegreerd Europees model voor criminele inlichtingen zullen vormen.

Bijgevolg moeten formele en informele werkrelaties worden ontwikkeld om het systeem te laten werken. Via bijscholingen van rechtshandhavingspersoneel die ertoe leiden dat criminele inlichtingen eensluidend worden geïnterpreteerd, zal een bijdrage worden geleverd aan de ontwikkeling daarvan. CEPOL zou in dit verband een belangrijke rol moeten spelen, met name door:

- periodieke bijscholingscursussen op te zetten voor potentiële toekomstige beleidsmakers en topmanagers;
- een modelplan op te stellen voor de bijscholing van het middenkader in Europese criminele-inlichtingenzaken op nationaal niveau;
- bijscholing in alle elementen van het EU-informatiebeleid te verzorgen.

Andere maatregelen zouden gericht kunnen zijn op de bevordering van netwerkactiviteiten, waaronder die welke zijn gebaseerd op reeds bestaande instrumenten, zoals wederzijdse beoordelingen, gerichte projecten in het kader van het AGIS-programma of activiteiten onder leiding van het Forum voor de preventie van georganiseerde misdaad.

Ten slotte moet rekening worden gehouden met de nationale toezichthoudende instanties voor gegevensbescherming, omdat zij een rol zullen spelen bij de noodzakelijke waarborging van de eerbiediging van de rechtsstaatbeginselen en voor een effectieve democratische controle zullen zorgen.

Maatregelen en technieken die het vertrouwen versterken, zijn van essentieel belang (gemeenschappelijke normen en methodieken). De Commissie is voornemens vóór het eind van 2005 met voorstellen te komen.

Daarnaast kan de Raad CEPOL verzoeken om te starten met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk bijscholingsplan voor ambtenaren die werkzaam zijn bij inlichtingenorganisaties.

HOOFDSTUK III – WETGEVINGSINITIATIEVEN IN VERBAND MET DEZE MEDEDELING

De Commissie zal blijven werken aan haar informatiebeleid en ook wetgevingsinitiatieven ontwikkelen op de aanverwante gebieden: de bescherming van persoonsgegevens in de derde pijler en het gebruik van passagiersgegevens voor rechtshandavingsdoeleinden, dit laatste overeenkomstig de uitgangspunten van de mededeling van de Commissie van december 2003¹⁰.

In het voorstel voor een kaderbesluit inzake gegevensbescherming zullen gemeenschappelijke normen worden vastgesteld voor de verwerking van ingevolge titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie uitgewisselde persoonsgegevens, zodat de diensten van politie

¹⁰ COM(2003) 826 definitief van 16.12.2003: "Mededeling over de doorgifte van passagiersgegevens (PNR-gegevens): een allesomvattende EU-aanpak".

en justitie toegang kunnen krijgen tot alle relevante rechtshandavingsgegevens zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de fundamentele rechten. Dit kaderbesluit zal omwille van de samenwerking in het kader van de voorkoming, opsporing, vervolging van en het onderzoek naar misdaad en veiligheidsdreigingen één algemeen gegevensbeschermingskader bieden. Met het besluit zal een kader worden gecreëerd voor specifiekere voorschriften in de verschillende op EU-niveau goedgekeurde juridische instrumenten en zullen de verschillen in informatie-uitwisseling afnemen die er in de praktijk tussen de lidstaten zelf, maar ook tussen de lidstaten en derde landen bestaan. Ook zal het een mechanisme bevatten dat de bescherming van de fundamentele rechten waarborgt.
